

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE GERİ KABUL VE VİZE SERBESTLİĞİ: HAREKETLİLİĞİN YÖNETİMİ

Çiğdem NAS*

Öz

AB ve Türkiye ilişkilerinde vize serbestliği süreci ve göçün kontrol altına alınmasında işbirliği iki taraf arasında hareketliliğin ve göçün yönetimi olarak ayrı bir alan oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye AB'den vizesiz seyahat talebinde bulunmakta ve 26 Schengen alanı ülkesine kısa seyahatlerde Schengen vizesi zorunluluğun kaldırılmasını istemektedir. AB ise vizenin kaldırılması için önkoşul olarak Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanmasını ve uygulamaya konulmasını öngörmüştür. Yaklaşık on yıl devam eden Geri Kabul Anlaşması müzakereleri 2013 yılında anlaşmanın imzalanması ile sonuçlanmıştır. Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ile AB ve Türkiye arasında onaylanan "Türkiye ile Vizesiz Rejime Yönelik Yol Haritası" uygulamaya konulmuştur. Vizesiz dolaşım için 72 kriter barındıran bu yol haritası doğrultusunda Türkiye çalışmalarını başlatmıştır. Vize serbestliğine yönelik yol haritası ile regüle edilen bu alan, AB ile ilişkilerde müzakere sürecine içkin olandan ayrı bir koşulluluk mekanizması meydana getirmiştir. Türkiye'nin kriterleri yerine getirme düzeyi her sene Avrupa Komisyonu tarafından değerlendirilmektedir. Birbirine bağlantılı hale getirilen bu iki konu kapsamında yaklaşık üç yıl içinde AB ve Türkiye arasında geri kabul mekanizmasının işlemeye başlaması ve anlaşmanın etkili uygulanmasına bağlı olarak, Türkiye üzerinden geçerek AB ülkelerine yasadışı yollardan giren göçmenlerin AB ülkeleri tarafından iade edilmesi öngörülmektedir. Makalede AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve vize serbestliği konularındaki gelişmeler bağlantılı olarak ele alınmakta ve bu kritik önemdeki konuların AB-Türkiye ilişkilerine etkileri incelenmektedir.

Anahtar kelimeler: AB-Türkiye ilişkileri, Schengen alanı, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanı, vize, hareketlilik, geri kabul, göç, mülteciler

* Doç. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Genel Sekreter, İktisadi Kalkınma Vakfı, e-posta: cnas@ikv.org.tr

RE-ADMISSION AND VISA LIBERALISATION IN TURKEY-EU RELATIONS: THE MANAGEMENT OF MOBILITY

Abstract

Visa liberalisation and cooperation in migration control constitutes a separate area in EU-Turkey relations which may be labelled as the management of mobility and migration. In this framework, Turkey demands visa-free travel to the EU for its citizens, i.e. the lifting of the Schengen visa obligation for short-term visits to 26 Schengen-area countries. The EU, in turn, stipulates the signing and implementation of the readmission agreement as a precondition for the lifting of the visa requirement. Negotiations for the readmission agreement went on for nearly ten years and finally resulted in the signing of the Agreement in 2013. Concomitantly, the “Roadmap towards the visa-free regime with Turkey” was agreed by both sides and went into effect with a view to the fulfilment of the 72 criteria embodied in it, by Turkey. This issue-area regulated by the aforementioned roadmap created a new conditionality mechanism in Turkey’s relations with the EU, in addition to the already-existing conditionality inherent in the membership process. The European Commission is tasked with the assessment of Turkey’s performance in fulfilling the criteria in annual progress reports. Within the framework of these two interlinked issues, Turkey and the EU expect the readmission mechanism to start functioning in about three years. In this way, irregular migrants entering the EU through Turkey by illegal means will be returned by EU countries if the agreement is implemented effectively. The article investigates developments in the interlinked issues of the EU-Turkey Readmission Agreement and analyses the effects of these critically important issues on EU-Turkey relations.

Keywords: *EU-Turkey relations, Schengen Area, Area of freedom, security and justice, visa, mobility, readmission, migration, refugees*

Giriş

Avrupa Birliği (AB) dendiğinde akla ilk gelen kavramlardan biri serbest dolaşımdır. AB’nin 1985 Schengen Anlaşması’na dayanan sınırsız bir serbest dolaşım alanı projesi, Amsterdam Antlaşması ile Birliğin temel kazanımları arasında yerini almıştır. AB, Türkiye gibi aday ülkeler ve komşu ülkeler ile ilişkilerinde de serbest dolaşım ve göçün önlenmesi konularına önem vermektedir. Bunu yaparken bu iki konuyu birbirleriyle ilişkilendirerek, aday veya komşu ülkelerin talep ettikleri vizesiz Avrupa hedefinin gerçekleştirilmesi karşılığında, AB’nin ortak dış sınırlarının korunmasında işbirliğini şart koşmaktadır. “Hareketlilik ortaklığı” olarak adlandırılan bu yaklaşım ile AB ortak dış sınırların

korunmasını AB'nin dışından başlatmakta ve Birlik ve üye devletler üzerinde baskı oluşturan göç akınlarını kontrol altına almak için geri kabul anlaşmalarının temelini sağladığı mekanizmalar oluşturmaktadır. Bu şekilde, Birlik topraklarına yasadışı şekilde giriş yapan ya da üye devletlerde yine gayri resmi bir şekilde ikamet eden kişilerin AB yolunda transit geçiş yaptıkları yakın çevredeki ülkelere iade edilmeleri mümkün olabilmektedir. Geri kabul anlaşmaları genel olarak uygulanması zor olan ve ancak belirli kolaylık ve ödüller karşılığında uygulanması sağlanabilen anlaşmalardır. Bu yüzden geri kabul mekanizmalarının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için AB ve ilgili devletler arasında yakın bir işbirliği ve niyet ortaklığı olması gerekmektedir. Bu aşamada, vize serbestliğinin sağlanma hedefi süreci hızlandırabilmekte ve geri kabulün uygulanmasını sağlayacak önemli bir ödül görevi görmektedir.

Serbest dolaşım ve düzensiz göçün önlenmesi, son yıllarda Türkiye-AB ilişkilerinde kritik ve hassas konular olarak ön plana çıkmıştır. Türkiye, 16 Aralık 2013 günü AB ile Geri Kabul Anlaşması imzalamış ve beraberinde taraflar arasında Türk Vatandaşları için Vize Serbestliği Diyaloğu başlatılmıştır. Bu şekilde kişilerin hareketliliği ve düzensiz göçün önlenmesi konuları doğrudan bağlantılı hale getirilmiştir. Türkiye'nin vatandaşlarının kısa süreli ziyaretleri için vize mecburiyetinin kaldırılması yönündeki önceki girişimlerine AB tarafı kuşkuyla yaklaşmıştır. AB yetkilileri Türkiye'yi büyük oranda göç veren ülke ve daha da önemlisi göçmenler için transit ülke olarak değerlendirmiştir. Türkiye'den transit olarak geçerek Avrupa'ya ulaşmaya çalışan göçmen ve mültecilerin sayısının artmasıyla birlikte, vize konusu düzensiz göçle mücadele ve Türkiye'nin AB ile bu alanda yapacağı işbirliği ile doğrudan ilişkili hale gelmiştir.

Vize mecburiyeti, AB tarafından, Türkiye'den gelen veya Türkiye'yi transit olarak kullanan Türk vatandaşları ve üçüncü ülke vatandaşlarının hareketliliklerini kontrol etmek amacıyla gerekli bir önlem olarak görülmüştür. Öte yandan, Türk vatandaşlarına uygulanan vize mecburiyeti ve başvuru esnasındaki sıkı prosedürler, istenen belgelerin sayısı çok olması ve kişisel verilerin ifşası gerektirmesi, sürece yaşanan gecikmeler, keyfi retler ve ilgili personel tarafından başvuru sahiplerine yönelik katı muamele, Türkiye kamuoyunda dışlanmışlık, ayrımcılık ve hayal kırıklığı hissi yaratmıştır. Aralık 2009'dan¹ sonra Türkiye'nin, üyelik görüşmeleri süren ülkeler arasında vize zorunluluğuna tabi tutulan tek ülke olması ve üye ülkelerin bu mecburiyeti kaldırma konusundaki isteksizlikleri, hali hazırda Türkiye'ye karşı çifte standart uygulandığı algısına bir de AB politikalarının ayrımcı ve adaletsiz olduğu fikrini eklemiştir. Serbest dolaşım ve göç sorunları, üyelik müzakereleri kapsamında doğru yönetilip çözülemediğinden, Türkiye'nin yaşadığı üyelik çıkmazı tüm bu sorunları daha da derinleştirmiştir. Göç ile ilgili fasıllar, örneğin Özgürlük, Güvenlik ve Adalet konulu 24'üncü Fesil, Kıbrıs Rum kesiminin vetosundan ötürü açılmamıştır.

¹ Bu tarih itibarıyla Batı Balkan ülkeleri için vize serbestliği getirilmiştir. Makedonya, Karadağ ve Sırbistan için vize serbestliği Aralık 2009'da, Arnavutluk için Aralık 2010'da gerçekleşmiştir. Potansiyel aday ülke olan Bosna Hersek için de Aralık 2010 tarihinde vize serbestliği getirilmiştir.

Sonunda iki tarafın da farklı beklentilerini (AB açısından Geri Kabul Anlaşması ve Türkiye açısından vize serbestisi) karşılayan ve amaçlarına ulaşabilecekleri yeni bir süreç başlatılmıştır. Türkiye ve AB, vize serbestisini, Mayıs 2006'da müzakere edilmeye başlanan fakat aynı yıl rafa kaldırılan, 21 Haziran 2012'de taraflar tarafından tekrar parafe edilip, 16 Aralık 2013'te imzalanan ve nihayet 1 Ekim 2014'te yürürlüğe giren Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ve uygulanması koşuluna bağlanması konusunda fikir birliğine varmıştır. Bu yeni süreçte, düzensiz göçle mücadele edilmesi ve Türk vatandaşları için vize serbestliğinin hayata geçirilmesi için, Türkiye ve AB arasında etkin bir işbirliği ve yük paylaşımına ihtiyaç duyulmuştur. Geri Kabul Anlaşması, karşılıklı olarak, Türkiye ve AB topraklarından geçiş yaparak, yasadışı bir şekilde sınırlardan geçmeye yeltenen ve Türkiye ve AB topraklarında yasadışı olarak ikamet eden gerek Türkiye ve AB vatandaşlarının gerekse üçüncü ülke vatandaşlarının ve uyruksuzların iadesini öngörmektedir (Thym ve Zoetewij Turhan, 2015: 147).

Türk Vatandaşlarının Vize Meselesi

5 Ekim 1980 günü Almanya, Türk vatandaşlarına vize uygulayan ilk AB üyesi ülke olmuş; daha sonra bu uygulama Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından da hayata geçirilmiştir (Groenendijk ve Guild, 2011: 80). Bu durum Türkiye'deki askeri darbe sonucunda Almanya başta olmak üzere Avrupa ülkelerine yapılan iltica başvurularının sayısındaki artışa bir tepki niteliği taşımıştır (Groenendijk ve Guild, 2011: 53). Bazı AB üyesi ülkelerinin 1950'li yıllardan beri Türkiye'yle karşılıklı vize kaldırma anlaşması yapmış olmalarına ve vatandaşların dolaşımını düzenleyen 1957 Avrupa Konseyi Anlaşması'na taraf olmalarına rağmen (Groenendijk ve Guild, 2011: 22-24)², Avrupa ülkeleri 1970'lerden itibaren bu hususta kısıtlayıcı bir tutum sergilemiştir. Geçici bir uygulama olarak başlatılan vize uygulaması giderek kalıcı bir hal almış, gerek Batı Avrupa ülkeleri gerekse Birliğe üye olan diğer devletler tarafından benimsenen düzenleme bugüne kadar yürürlükte kalmıştır. AB ülkelerine yapılacak kısa seyahatler için konulan vize mecburiyeti 539/2001 sayılı AB Tüzüğü ile müktesebata dâhil olmuş (Avrupa Komisyonu, 2001 ve buna göre Türkiye de vize zorunluluğu tanımlanan ülkeler arasında listelenmiştir. Aslında Türkiye, AB'ye üye ülkelerin 1987 yılında göç geçici grubu çerçevesinde başlattıkları hükümetlerarası işbirliği çerçevesinde kara listedeydi (Groenendijk ve Guild, 2011: 53). 1985 Schengen Anlaşması'ndan yola çıkarak, 1999 Amsterdam Antlaşması ile oluşturulan Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'yla, sınır yönetimi ve vize meselesi sadece ulusal hükümetlerin kontrolü altında bir konu olmaktan çıkmış ve AB kurumlarıyla oluşturulacak ortak politikaların kapsamına alınmıştır. Bundan ötürü, Hırvatistan gibi Birliğe yeni katılmakta olan ve bugüne kadar Türk vatandaşlarından vize talep etmeyen ülkeler

² Anlaşmanın başlığı "Avrupa Konseyi Üyesi Ülkeler Arasında Kişilerin Dolaşımını Düzenleyen Tüzükler Hakkındaki Avrupa Anlaşması" (European Agreement on Regulations Governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe)dır ve 1957'de imzalanıp, 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiştir. Türkiye ve 12 AB üyesi ülke dâhil toplam 16 ülke bu Anlaşmaya taraf olmuştur (Groenendijk ve Guild, 2011: 24).

de, katılım sürecinde müktesebata uyum çerçevesinde Türk vatandaşları için vize uygulaması başlatmıştır.

Türkiye, vizelerin kaldırılmasına yönelik mücadelesini, 1970 tarihli Katma Protokol'ün 41/1 Maddesi'ne (Avrupa Komisyonu,1973)dayanarak sürdürmüştür. Bu maddeye göre, Türkiye ve o zamanki Avrupa Topluluğu, iki taraf arasında yerleşme ve hizmet sunma özgürlüğünü sınırlandırma etkisi taşıyan bir adım atmama, yani mevcut durumu daha da kısıtlayıcı hale getirmeme konusunda mutabık kalmıştır. “Standstill” hükmü olarak adlandırılan bu maddeye göre, eğer bir üye devlet yerleşme veya hizmet sunma amacıyla seyahat eden Türk vatandaşlarına Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte vize uygulamıyorsa, daha sonra vize getirmesi yasaklanmıştır. Söz konusu hükmün geçerli olacağı tarih, mevcut üye ülkeler için Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği 1973 yılı, daha sonra AB'ye üye olan ülkeler için ise Birliğe katılma tarihidir. 11 AB üyesi ülke, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihten veya Birliğe üye oldukları tarihten önce Türk vatandaşlarına vize uygulamadıklarından, bu tarihlerden sonra hizmet sağlama amacıyla seyahat edenlere getirilen vize zorunluluğu, 41/1 çerçevesinde yeni bir kısıtlama oluşturacağından, AB hukukuna aykırı düşmektedir (Groenendijk ve Guild, 2011: 80)³. Bu durum, Sosyal Davası (Sosyal ve Savatli v. Bundesrepublik Deutschland, 2009) örneğinde olduğu gibi Almanya'ya seyahat eden tır şoförleriyle ilgili davalarda verdiği kararlarla, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) tarafından da sabit görülmüş ve hizmet sağlayıcı Türk vatandaşlarının Almanya'ya yaptıkları seyahatlerde vize uygulanamayacağı ortaya konulmuştur (Kaya, 2014:134). Üçüncü ülkelerle yapılan uluslararası anlaşmalar AB hukukunun birincil kaynağını oluşturduğundan, Türkiye'yi vize zorunluluğu olan ülkeler arasında listeleyen Schengen Tüzüğü aslında AB hukukunun asli kaynaklarına aykırı düşmektedir.

Sosyal kararı, AB ülkelerinde hizmet sağlayan Türk vatandaşları için vize mecburiyetinin kaldırılması konusundaki umutları arttırmış olsa da, çoğu üye ülke ABAD kararını uygulama konusunda isteksiz davranmıştır. Sadece Almanya ve Danimarka, bu karar ardından yaptıkları uygulamalarda değişikliğe gitmiştir. Almanya'da, tır şoförleri, kurum hizmetleri verenler, önemli sanatçılar, araştırmacılar ve sporcular gibi bazı Türk vatandaşlarına uygulanan vize mecburiyeti kaldırılmıştır (Groenendijk ve Guild, 2011: 33). Fakat, bu gruba giren Türk vatandaşları için de, vize muafiyeti belgesi almak amacıyla buldukları yerdeki Alman Konsolosluklarına başvurma koşulu getirilmiştir. Yani, alınacak belgenin türü değişmiş olsa da, yapılması gereken işlemler temelde değişmemiştir. Danimarka ise, “Türkiye'de ikamet edip, çalışan (ekonomik olarak faal olan) ve hizmet sağlayıcısı olarak belirlenen” Türk vatandaşları için vize muafiyeti uygulayacağını belirlemiştir (Groenendijk ve Guild, 2011: 33). Bu kapsamda Danimarka'ya seyahat eden Türk vatandaşı hizmet sağlayıcılarının gümrükte tabi tutulacağı özel kontrol mekanizmaları tanımlanmıştır. Sosyal Davası, iki ülkede de,

³ İlk grup AB'nin kurucu üyelerini içermektedir: Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya. İkinci grup ise birliğe daha sonra katılan ülkeleri içermektedir: Birleşik Krallık, Danimarka, İrlanda, İspanya ve Portekiz.

AB üyesi ülkelere seyahat eden Türk vatandaşları açısından gerçek bir ilerlemeye vesile olmamıştır. Türk vatandaşlarının dâhil olacağı vize muafiyeti düzenlemelerini gözden geçirmesi gereken diğer dokuz AB üyesi ülke ise kurallarında herhangi bir değişikliğe gitmemiştir (Groenendijk ve Guild, 2011: 35). Tüm bunlara rağmen Sosyal kararı, Türkiye'nin, vatandaşlarının AB üyesi ülkelere yapacağı seyahatlerin koşullarını geliştirebilmesi için izleyebileceği yasal bir yol hazırlamıştır.

AB yasalarına ve özellikle 64/221 no'lu Direktif'in 1/1'nci maddesine ve ABAD'ın ilgili kararına göre, hizmet sağlama özgürlüğü iki taraflı bir eylem olarak görülmüş ve hem sağlayıcı hem de alıcı tarafından yararlanılması gerektiği belirtilmiştir (Groenendijk ve Guild, 2011: 20)⁴. AB Türkiye Ortaklık Anlaşması çerçevesinde uygulandığında, bu özgürlük sadece hizmet sağlayıcıları için değil aynı zamanda hizmet alıcıları için de geçerli olduğundan, hizmet alıcı Türk vatandaşları için de vize uygulanmaması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle, turizm, eğitim, sağlık gibi amaçlarla AB üyesi ülkelere seyahat eden Türk vatandaşlarının, hizmet alıcı niteliklerinden ötürü, vizeye ihtiyaç duymaması gerekmektedir. Bundan ötürü, Sosyal kararını bir ileri noktaya taşıyabilecek adım, hizmet alma amacıyla AB üyesi bir ülkeye seyahat eden bir Türk vatandaşına ilişkin alınacak bir karar olabilir. Vize mecburiyetini yasalara aykırı olarak gösteren böyle bir karar Türkiye için yeni bir fırsat yaratacağı gibi, vize uygulamasının devamını da çok daha sorunlu hale getirebilir.

Bu noktada örnek niteliği taşıyan bir dava 2011 yılında, ailesini ziyaret etmek amacıyla Almanya'ya seyahat etmek isteyen Ecem Demirkan'ın Alman yetkili makamlarına açtığı dava ile başlamıştır. Üye ülkelerin yoğun baskıları altında devam eden 2013 yılında karara bağlanmıştır. ABAD, kararında AB ülkelerine hizmet almak amacıyla yapılan seyahatleri Sosyal davasındaki kararın aksine hizmet sunumu serbestisi kapsamında mütalaa etmemiş ve hizmet alma amacıyla Almanya'ya seyahat eden Ecem Demirkan'ın vizesiz seyahat hakkı talebini tanımamıştır (Leyla Ecem Demirkan v. Bundesrepublik Deutschland, 2013). Dava sürecinde neredeyse tüm üye devletlerin müdahil olup görüş bildirmek istedikleri de dikkate alınırsa, bu karar ile vize meselesinin ne kadar hassas ve politize olmuş bir konu olduğu gözler önüne serilmiştir.

Sorun teknik ve hukuki bir meseledir ama siyasi ve ekonomik yönleri her zaman hukuki sürecin önüne geçmektedir. ABAD'ın vizesiz Avrupa'nın kapılarını Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına açacak bir karar alma ihtimali, AB kamuoylarındaki

⁴ Madde 1/1'e göre "Bu direktif başka bir AB üyesi ülkeye giren veya orada işçi, serbest meslek sahibi olarak veya hizmet almak amacıyla yaşayan tüm AB üyesi ülke vatandaşları için geçerlidir." Bkz. Kamu politikası, güvenliği veya sağlığı açısından yabancıların dolaşımı ve ikametini ile ilgili özel önlemlerin koordinasyonu konusunda 64/221/AT sayılı direktif, Avrupa Komisyonu, (1964).

göç karşıtı bakış açısı ve Türkiye'nin göç açısından potansiyel bir kaynak ülke olarak görülmesi dikkate alındığında, siyasi açıdan rahatsız edici hale gelmiştir.

Vize konusu ekonomik izdüşümleri de olan bir konudur. Öyle ki 2009-2014 yılları arasında C tipi Schengen Vizesi için Türk vatandaşlarının AB üyesi devletlerin konsolosluklarına toplam 235.6 milyon avro ödediği düşünüldüğünde, bu devletler için vizeleri kaldırmanın ne kadar zor olduğu da açıktır (İKV, 2014). Batı Avrupa ülkelerinde yaşayan yaklaşık dört milyon Türk (T.C. Dış İşleri Bakanlığı, 2015), AB üyesi ülkelerdeki yasal göç politikası eksikliği ve AB'ye doğru artarak devam eden yasadışı göçte Türkiye'nin transit ülke konumu, Türk vatandaşları için vizelerin kaldırılmamasının sebepleri olarak gösterilebilir.

Vize uygulamasının, düzensiz göç problemini kontrol altına almak için etkili bir araç olup olmadığı ise tümüyle ayrı bir konudur. Kısa süreli vizelerle AB ülkelerine giriş yapanlar, izin verilen süreyi aşarak AB sınırları içinde daha uzun süre kalabilmekte ve hatta yasadışı olarak ikamet edebilmektedir. Batı Balkan ülkelerine tanınan vize muafiyetinin ardından, uluslararası koruma şartlarını sağlamamasına rağmen Batı Avrupa ülkelerinin iltica fırsatlarından yararlanma amaçlı sığınma başvurularının sayıca arttığı gözlemlenmiştir (ESI, 2015). Fakat sahte iddialarla sığınma talebinde bulunmayı teşvik eden düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi ve mülteci akışının engellenebilmesi için göç veren ve transit ülkelere yapılacak işbirliği bu sorunlarla daha etkin bir mücadele olanağı tanımaktadır. İstenmeyen göç ile mücadele kapsamında vize kendi başına etkin bir araç değildir. Bugün Afrika'dan ve Suriye'den gelen mülteci akımının da gösterdiği gibi, vize başvurusu ret ile sonuçlananlar AB sınırları dâhiline başka yollarla girmeye çalışmaktadır.

Kaldı ki, Türkiye'nin de dâhil olduğu istenmeyen göç sorununun büyük bir bölümü, Türkiye'nin transit ülke olarak rol oynadığı durumlardan oluşmaktadır. Ekonomik büyüme oranı birçok AB üyesi ülkeden fazla olan Türkiye, sadece transit ülke olarak değil aynı zamanda göç alan bir ülke olarak da öne çıkmaktadır. İstenmeyen göç ile insani yaklaşım çerçevesinde mücadele etmek için en etkin yol, Türkiye ile AB'nin vize politikalarını birbirine uyumlu hale getirmek, sınır kontrollerini güçlendirmek, insan kaçakçılığıyla mücadele etmek, göçmenlerin misafir edilme koşullarını geliştirmek ve gerçek siyasi iltica taleplerini ayırıp, gelişmiş ülkelere taşıyacak mekanizmalar kurmaktan geçmektedir.

Yoğunlukla Doğu Avrupa ve vize konusu üzerine çalışan bir sivil toplum örgütü olan Avrupa İstikrar Girişimi (ESI), Batı Balkan ülkeleri için tanınan vize muafiyetinin faydaları konusunda şunları ortaya koymuştur (ESI, 2011):

Batı Balkan ülkeleri için vize muafiyeti büyük bir başarıyla sonuçlanmıştır. Tüm tarafların kazandığı bu süreçte, AB, Batı Balkanlar'daki komşularını sınırları koruyacak birer ortak haline getirerek güvenlik alanında kazanırken; Batı Balkan hükümetleri iç güvenlik alanında kazanmış ve vatandaşları da vizesiz seyahat hakkı elde etmiştir.

1980 yılından beri AB üyesi ülke konsolosluklarının kurumsallaşmış ve süreklilik kazanmış bir faaliyeti olarak vize uygulamasının, başvuru süreçleriyle ilgilenen ve konsolosluklarla birlikte çeşitli ajansları da kapsayan bir faaliyet sektörü yaratmış olduğu ortadadır. Böyle bir sürecin yaratmış olduğu yerleşmiş çıkarlar hesaba katıldığında, vizelerin kaldırılması, özellikle Avrupa'daki mevcut ekonomik kriz ve göçmenler konusundaki şüpheciliğin arttığı bir ortamda daha zor hale gelmektedir.

AB'nin Düzensiz Göç Problemi ve Türkiye'nin Rolü

Avrupa bir göç kıtası olarak ele alınabilir. Önceki yüzyıllarda göç özgürlük, refah ve fırsat arayışı kapsamında Avrupa'dan Yeni Dünya'ya ve sömürgelere doğruyken, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem, Asya, Afrika ve Latin Amerika'dan Avrupa'ya büyük bir göçmen akımına tanık olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Almanya gibi büyük Avrupa ekonomileri, tekrar üretime geçmek ve savaşın yıkıp geçtiği ekonomilerini canlandırmak için ek iş gücüne ihtiyaç duymuştur. "Misafir işçiler" (*Gastarbeiter*) bu ülkelere Güney Avrupa'dan ve Türkiye'den göç etmişlerdir. Batı Avrupa ekonomilerindeki yavaşlama ve özellikle 1973 petrol krizinin ardından yapısal işsizlik, emek göçü ihtiyacının doyum noktasına ulaşmasını sağlamıştır. Büyük ölçüde aile birleşimleriyle artan yasal göç oranı, Avrupa'ya sığınma imkânı arayışıyla yapılan iltica başvurularıyla daha da artarken, Doğu Avrupa'dan gelen düzensiz göç de özellikle Soğuk Savaş'ın bitimiyle daha yaygınlaşmıştır. Avrupa'da hali hazırda mevcut olan göçmen toplulukları anavatanlarıyla adeta bir köprü kurarak, göçün daha da artmasına vesile olmuş ve bu arada göç veren ülkelerde meydana gelen siyasi ve ekonomik krizler, iletişim ve ulaşım ağları ile teknolojideki gelişme ve Avrupa yaşam tarzının çekiciliği göç etmeyi daha da teşvik etmiştir. Tüm bunlara ek olarak, Batı Avrupa ülkelerinin cömertçe sunduğu sığınma imkanları da Avrupa'ya göçü teşvik eden faktörler arasına girmiştir (Castles vd., 2013).

AB'de göçün Topluluk düzeyinde ele alınmaması 1970'lerdeki gayri resmi Trevi grubuyla başlamış ve Schengen Anlaşması ve Maastricht Antlaşması'nda "Adalet ve İçişleri", daha sonra Amsterdam Antlaşması'nda ise "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" olarak adlandırılan hükümetlerarası politika bloğunun oluşturulmasıyla devam etmiştir. Bu süreçte, göç, dış sınırların korunması, vize ve sığınma, sınır ötesi işlenen suçlarla ilgili politika alanları, üye ülkelerin AB şemsiyesi altında ortak olarak çalıştığı alanlar haline gelmiştir. AB, insanların Birlik içindeki dolaşımını ulusüstü alana taşırken, dış sınırların korunmasıyla ilgili politikalar ile bu sınırlardan geçilerek yapılan dolaşımın arasında bir uyum sağlamaya çalışmıştır. Göçmen akımlarını istikrarı bozan bir etken olarak gören üye ülkeler için, göç yolunda transit geçilen ve son durak olarak belirlenen üye ülkeler arasındaki tam işbirliği, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın verimli bir şekilde işlemesi için temel bir gereklilik haline gelmiştir.

Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Orta ve Doğu Avrupa'daki komünist rejimlerin düşmesiyle, Doğu-Batı eksenindeki göç yoğunlaşmıştır. Orta ve Doğu Avrupa

ülkelerinin Birliğe katılmasını izleyen beş yıllık geçiş dönemi sonrasında bu göç bir AB-içi göç halini almıştır. İş ve daha iyi yaşam fırsatları arayışı kapsamında birçok kişi Doğru Avrupa'dan Batı Avrupa ülkelerine göç etmiştir. Romanların Batı Avrupa'ya göç etmeleri, 2013 yılında Fransa'da sınır dışı edilen Romanlar örneğinde olduğu gibi bazı üye ülkeleri sert tedbirler almaya yönlendirmiştir (France 24, 2013). 1980'lerden beri Avrupa'da yükselen radikal sağ partiler ise, göçmen karşıtı söylemlerin sertleşmesine neden olmuştur. AB toplumlarının kültürel bütünlüğü ve istikrarlarına birer tehdit olarak sunulan göç, bu şekilde ziyadesiyle güvenlik bağlamında değerlendirilen bir mesele halini almıştır. Düzensiz göçmen akımının devam etmesi, gittikleri toplumun kültürel yapısına uyum sağlayamadıkları gibi emek piyasasına ve refah devleti politikalarına yük olmaları gibi kolaylıkla çürütülebilecek gerekçelerle, göçmenlerin "yabancı işgalciler" olarak görülmeye başlanmasına yol açmıştır. Göçün güvenlik bağlamında bu denli büyük bir sorun haline gelmesi, AB'yi ve üye ülkeleri düzensiz göçmen akımını ve ekonomik mültecilerin siyasi sığınma hakkı almasını engelleyecek önlemler almak zorunda bırakmıştır.⁵

Avrupa, Soğuk Savaş sırasında ve sonrasında savaştan, etnik temizlikten ve baskıdan kaçan insanları misafir etmiştir. Doğu Avrupa'nın tek parti rejimlerinden kaçanları, Balkanlar'daki ve eski Sovyet topraklarındaki etnik temizlik ve savaştan kaçanlar izlemiştir. Soğuk Savaş'ın Avrupa'da yarattığı keskin ayrımın ortadan kalkmasıyla, doğudan batıya doğru meydana gelen göçün ekonomik yönü daha belirgin hale gelmiştir. Soğuk Savaş yıllarında Batı Avrupa ülkeleri tarafından cömertçe uygulanan sığınma politikaları, sonrasında göçmenlerin iş bulma ve daha iyi yaşam standartları yakalama gibi amaçlarının ön plana çıkmasından ötürü yerini daha temkinli bir yaklaşıma bırakmıştır. AB'ye 2015 yılında yapılan sığınma başvuruları önemli bir oranda artmıştır; bir önceki yılın aynı dönemine göre 2015 yılının ikinci çeyreğinde orandaki artış %85'lere varmıştır. Sığınma başvurusu yapan 213.200 kişi arasında en büyük payı Suriyeliler, Afganlar, Arnavutlar oluşturmaktadır (Eurostat, 2015).

Ortak dış sınırlar tarafından korunan bir alan içinde serbest dolaşımı öngören planıyla AB, bir yandan vize ve sığınma politikalarını birbirine uyumlu hale getirirken bir yandan da dış sınırlarını güçlendirmeyi amaçlamıştır. Öyle ki kapsamlı bir yasal göç politikasının eksikliği, Avrupa'nın sunduğu teşvik edici tüm imkânlarla birlikte düşünüldüğünde düzensiz göçün derinleşeceği baskısını da beraberinde getirmektedir. AB sınırlarını geçen düzensiz göçmenlerin sayısı 2009'da 104.000 iken, 2012'de 72.000'e gerilemiş ve 2014'te 283.000'e yükselmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2015). 2015'in ilk 9 ayında ise bu sayı 710.000'e ulaşarak bir rekor kırmıştır (Frontex, 2015a). Suriye kriziyle birlikte AB, göçteki artışın önüne geçmek amacıyla yüzünü Türkiye ve Batı Balkan ülkelerine

⁵ Ekonomik mülteci, siyasi baskı gibi sebeplerle değil dahi iyi bir yaşam standardı ve iş imkânları gibi nedenlerle buldukları ülkeyi terk ederek göç eden ve itica talebinde bulunan kişileri anlatmak için kullanılmaktadır. Göçün güvenlikleştirilmesi konusunda bakınız: Huysmans (2000).

dönmüş ve bu ülkelerin mülteci ağırlama kapasitelerini arttırarak ortak bir yük paylaşım süreci başlatmayı hedeflemiştir.

Türkiye göç yollarının AB'ye ulaştığı ana transit ülke olduğundan, yasadışı göçle mücadelede ve sınırların korunması konularında AB, Türkiye'ye işbirliğini genişletme çağrısında bulunmuştur. Frontex'e göre Türkiye, AB'ye ulaşan iki ana göç yolu üzerinde de (Doğu Akdeniz ve Batı Balkanlar) transit ülke konumuna sahiptir. Doğu Akdeniz güzergâhı Türkiye üzerinden Yunanistan'a, Bulgaristan'ın güneyine ya da Kıbrıs'a ulaşmaktadır. Frontex'e göre bu rota, 2010'da 52.300, 2011'de 57.000 ve 2014'te 50.830 göçmenle AB'ye ulaşan göç yolları arasından en çok kullanılan ikinci güzergâh olmuştur (Frontex, 2015b). Türkiye-Yunanistan sınırındaki Meriç Irmağı boyunca sıklaşan yasadışı geçişlerden ötürü, bu noktada Yunan ve AB yetkilileri tarafından ek önlemler alınmıştır. Kasım 2010'da Yunanistan'ın yardım çağrısı üzerine Frontex tarafından sınıra Acil Sınır Müdahale Ekipleri (RABIT) yerleştirilmiştir. Yunanistan da Türkiye'yle işbirliğine giderek sınır kontrollerini yoğunlaştırmış ve Kuzeydoğusundaki Orestia'da şehrinde 12.5 km'lik yeni bir tel örgü inşaatına başlamıştır. Bu arada göçmenler alternatif göç yollarına yönelmiş, Ege adalarını ve Türkiye-Bulgaristan karayolunu kullanmaya başlamışlardır. 2014 ve 2015 yıllarında Rodos, İstanköy, Sisam, Midilli adaları ve Sakız Adası, genelde Suriye'deki iç savaştan kaçmak için AB ülkelerine giden göçmenlerin giderek daha çok kullandığı transit noktalar haline gelmiş ve bu durum adaların mülteci ağırlama kapasitelerini fazlasıyla zorlar duruma gelmiştir.

Batı Balkan güzergâhı ise Türkiye'nin Yunanistan ve Bulgaristan'la olan deniz ve kara sınırlarından, Makedonya ve Batı Balkanlar'a, oradan da Macaristan'a uzanan ve göçmenler tarafından giderek daha sık kullanılan bir göç yoludur. Frontex'in verilerine göre 2009'da 3090 göçmen tarafından geçilen bu yolu kullananların sayısı, 2014'te 43360'a yükselmiştir (Frontex, 2015c). Batı Balkan ülkelerine Schengen Alanı'na vizesiz giriş imkânının tanınmasıyla, göçmen ve mülteciler AB sınırlarını geçmek için bu yolu daha çok tercih etmeye başlamışlardır. Bu yolu tercih eden göçmenlere, Macaristan'a ulaşıktan sonra iltica başvurusu yapma imkânı verilmekte ve bu başvurunun ardından açık merkezlere yönlendirilmektedir. Fakat veriler birçok mültecinin Batı Avrupa'ya gitmek üzere bu merkezlerden ayrıldığını göstermektedir (Frontex, 2015c).

Türkiye sıkça yasadışı insan kaçakçısı şebekelerle mücadele etmek ve göçmenlerin Avrupa'ya yönelmesini engellemek için gereğini yapmamak ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olurken getirdiği coğrafi kısıtlamayı kaldırmamak ile suçlanmaktadır (Zoetewey Turhan, 2015: 155). Fakat gerek transit geçen gerekse ülke sınırları içinde ikamet eden göçmenlerin Türkiye'nin göç yönetim sistemi üzerinde yarattığı aşırı baskı artık Türkiye'nin tek başına çözemeyeceği bir sorun haline almıştır. Genelde göçmenlerin kullandığı bir transit ülke olarak görülmesine rağmen Türkiye, Afrika, Asya ve Avrasya'dan gelen çok sayıda göçmen için hedef ülke haline de gelmiştir. Kıtaların birleşim noktasında konumlanmış bir ülke olarak Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'nda Nazi baskısından, Soğuk Savaş süresince ve sonrasında da Doğu Avrupa, Balkanlar ve Kafkaslardan gelen mültecileri

ağırlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun parçalanmasından itibaren Türkiye aynı zamanda Balkanlar'dan ve Avrasya'dan gelen birçok Türk ve Müslüman göçmene de ev sahipliği yapmıştır. 1923-1995 yılları arasında Türkiye toplamda 1.686.163'ten fazla göçmen ağırlamıştır (Kirişçi, 2003: 82). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün son verilerine göre Türkiye'nin ev sahipliği yaptığı düzensiz göçmen sayısı 1998'de 58.647'ye, 2014'te ise 94.514'e ulaşmıştır. 1998-2014 yılları arası toplam göçmen sayısı 961.018 olarak kaydedilmiştir. 2014'te Türkiye'de bulunan göçmenler arasında çoğunluğu sırasıyla Suriyeliler, Afganlar ve Birmenyalılar oluşturmuştur. 1 Ekim 2015'te yayımlanan verilere göre Türkiye'de kayıt yaptırmış olan toplam Suriyeli mülteci sayısı 2.066.601'dir ve bunların %87,5'i mülteci kamplarının dışında yaşamaktadır. Suriyeli mülteciler, sahip oldukları resmi statüye göre geçici koruma altında gözükmektedir. Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin taraf olan ülkelere tanıdığı coğrafi kısıtlama hakkını kullanmaya devam etmekte ve doğudan gelen mültecilere geçici koruma sağlamaktadır.

Türkiye'ye yöneltilen bir diğer eleştiri ise Orta Doğu ve Afrika ülkelerine uyguladığı liberal vize politikasıyla ilgilidir. Bu sayede birçok göçmen ve mülteci Türkiye'ye görece kolayca gelip, AB'ye geçiş yapma yollarını denemektedir. Türkiye'nin liberal vize politikası, 2000'lerde başlayan ve uluslararası etkisini genişletme ve Asya, Afrika ve Avrasya ülkeleri arasındaki ticari ve kültürel alışverişi arttırmayı amaçlayan aktif dış politika programı kapsamında geliştirilmiştir. Türkiye'nin liberal vize politikasına dâhil bu ülkelerin çoğu aynı zamanda Schengen kara listesinde olduğundan, Türkiye'nin açık sınır politikası temelde tam üye aday ülkelerin kendi yasalarını AB yasalarına uygun hale getirme taahhüdüne ters düşmektedir. Fakat diğer taraftan, Türkiye-AB üyelik müzakerelerinin girdiği çıkmaz ve müzakerelerde "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" konulu 24'üncü faslın açılmasının Güney Kıbrıs tarafından engellemesi sebebiyle AB'nin, Türkiye'nin yasal uyumu konusundaki aksaklıkları koz olarak kullanma şansını büyük oranda kaybettiğini söylemek de mümkündür.

Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestliği Yol Haritası

AB, Amsterdam Antlaşması ile sağlanan yasal yetki devri uyarınca, sınırı yasadışı yollardan geçtiği veya yasadışı olarak ikamet ettiği tespit edilen göçmenleri, transit geçtikleri ülkelere veya kaynak ülkelere iade ederek düzensiz göç ile mücadele etmek amacıyla (Zoetewij Turan, 2015: 148), üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalamaktadır. Türkiye ve AB arasında geri kabul anlaşması müzakereleri 2005'te başlamış ve uzun bir süreç sonucunda 2013'te imzalanmıştır. Türkiye, bu anlaşmanın uygulanmasının beraberinde getireceği külfet ile ilgili olarak, gerek karar alıcı, gerekse kamuoyu düzeyinde var olan kaygılardan ötürü, anlaşmayı imzalamak konusunda isteksiz davranmıştır. Bu endişeleri doğuran sorunlardan ilki Türkiye'nin AB tarafından iade edilecek bütün düzensiz göçmenleri misafir edecek ve ülkelerine yollayacak kapasiteye sahip olup olmadığıdır. İkinci sorun ise, AB sınırları içine yasadışı yollarla girdiği tespit edilen bir göçmenin Türkiye'den geçip geçmediği konusunda tarafların nasıl bir ispat

mekanizması üzerinde anlaşacağı konusu olmuştur. AB tarafından iade edilen ve çoğu geri gönderilip gönderilemeyeceği bile meçhul olan mültecileri ağırlamanın getireceği yük ve maliyet, AB'nin bu konuda Türkiye'ye adil ve samimi davranmadığı kanısıyla birleşince, Türkiye'nin adeta istenmeyen göçmenlerin tutulacağı bir ara bölge olarak görüldüğü algısını güçlendirmiştir.

Türk vatandaşlarının AB içindeki serbest dolaşımını sınırlayan bir diğer mesele de vize konusu ve vize serbestliğine ulaşmak için yerine getirilmesi gereken koşullardır. Daha önce de belirtildiği üzere, önceleri geçici bir önlem olarak başlayan bir uygulama daha sonra kalıcı bir karakter almış ve Türkiye toplumunda bir infial yaratmıştır. Türkiye'de nüfusun sadece %10'u pasaport sahibi olsa da, bu oran turistik, iş, eğitim ve diğer sebeplerle seyahat eden insanların sayısıyla beraber hızla artmaktadır. Vize zorunluluğu zaten hali hazırda mevcut olan AB tarafından reddedilme ve dışlanma hislerini daha da körüklemektedir. Başvuru işlemleri sırasındaki zorlayıcı prosedürler ile birlikte vize uygulaması, AB halkları ile insani etkileşimi engelleyen bir "kâğıttan duvar" olarak değerlendirilmektedir. Başvuru süresinin uzunluğuyla, bu süreçte istenen belgelerin fazlalığı ve çeşitliliği hesaba katıldığında, başvurunun ret ile sonuçlanması veya vize süresinin planlanan geri dönüş gününe denk gelmesi gibi durumlar tüm bu süreci daha da yıldıracı hale getirmektedir.⁶

Vizelerin kaldırılması talebi özellikle İKV gibi uzmanlaşmış kuruluşlar, TOBB gibi iş dünyasının çatı kuruluşları ve diğer sivil toplum örgütleri tarafından dillendirilmiştir. Bu kuruluşlara göre vize zorunluluğu, insanların sosyal ve kültürel etkileşimi önünde bir kısıtlamadır. Bunun da ötesinde bu zorunluluk, Türkiye'den iş insanları Avrupa'ya gitmek için vize almak zorundayken, AB'li iş insanlarının Türkiye'ye serbestçe girebilmelerinden ötürü⁷ Türkiye ve AB arasındaki gümrük birliği kapsamında adil rekabet olanaklarına bir engel olarak görülmektedir. Türkiye'de, ABAD'ın Katma Protokol'ün 41/1 maddesine dayanarak vize uygulamasının yasadışı olduğuna hükmettiği Soysal davasından ötürü vize zorunluluğunun kaldırılabilceği ile ilgili umutlar, karar sonrası dönemde artmıştır. Soysal kararı bu umutları güçlendirirken, Demirkan Davası bu konuda hukuki açıdan ortaya çıkan iyimserliğe bir son vermiştir. Bu süreçte vize meselesi mahkeme kararlarıyla çözülemeyecek kadar politize hale gelmiştir.

AB, vize serbestliği konusunu, Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanmasına bağlamış ve anlaşmanın imzalanması ve onaylanması Türkiye'nin, anlaşma şartlarını yerine getirmesi ve vizeyle ilgili yol haritasını uygulaması durumunda, vatandaşları için Schengen Alanı'nda kısa süreli serbest dolaşım hakkını elde edebileceği bir süreci başlatmıştır. 16 Aralık 2013'te imzalanan ve Ekim 2014'te yürürlüğe giren Geri Kabul Anlaşması tarafların, "söz konusu üye ülkeye girme, orada bulunma veya ikamet etme koşullarını sağlamayan" kendi vatandaşlarını,

⁶ Türk vatandaşlarının vize konusundaki şikâyetlerinin tamamı için bakınız: Özler ve Özsoz (2010).

⁷ Türkiye, sadece iki AB üyesi ülkenin vatandaşlarını, havaalanında ve online olarak kolay bir işlem sonucunda elde edilebilen bir vize mecburiyetine tabi tutmaktadır.

uyuksuzları ve üçüncü ülke vatandaşlarını geri almasını öngörmektedir (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2015). Türkiye-AB arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması'na göre, AB ile arasında geri kabul anlaşması olmayan ülkelerin vatandaşı olup, AB sınırlarına Türkiye üzerinden girmiş olan üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü, anlaşma yürürlüğe girdikten üç yıl sonra başlayacaktır. Yasadışı yollarla AB sınırlarına girmiş olan göçmenlerin iadesi, AB ile Türkiye'nin karşılıklı rızasıyla, tren bileti, satış faturası, doktor reçetesi gibi söz konusu kişinin Türkiye'den AB sınırlarına girdiğini kanıtlayan somut deliller sonucunda gerçekleşecektir. AB, aynı zamanda, anlaşmanın uygulanabilmesi için gerekli koşulların hazırlanması amacıyla Türkiye'ye Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarından kaynak aktaracaktır.

Vize serbestliği yol haritası, Türkiye'nin yerine getirmesi gereken 72 kriterden oluşmaktadır. Komisyon, Türkiye'nin bu şartları yerine getirme performansını denetleyecek ve sonucun olumlu olması durumunda, 539/2001 numaralı Komisyon Yönetmeliği'nin değiştirilerek Türkiye'nin Schengen kara listesinden çıkarılması ve bu şekilde Schengen Bölgesi'ne vizesiz seyahat eden ülkeler arasında yer alması için bir teklif hazırlayacaktır. Daha sonra hazırlanan teklif ilk önce Bakanlar Konseyi'nde nitelikli çoğunluk aranarak daha sonra Avrupa Parlamentosu'nda oylanacaktır. Batı Balkan Ülkeleri'yle gerçekleştirilen vize serbestliği süreçlerine nazaran, bu yol haritasının çok daha detaylı ve külfetli olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin, Sırbistan için oluşturulan vize serbestliği yol haritası 41 kriterden oluşmaktaydı. Bu noktada Türkiye için öngörülenden daha uzun olan tek yol haritası 85 kriterden oluşan ve Kosova için öngörülen yol haritasıdır.

Türkiye'nin vize serbestliği için öngörülen yol haritası, dört bölümde gruplandırılmış toplam 72 kriterden oluşmaktadır: Belge güvenliği, göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenlik, ve temel haklar. Yol haritası, bu konularla ilgili belirtilen tüm kriterlerin yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu kriterler arasında şunlar öne çıkmaktadır: Geri Kabul Anlaşması'nın tamamen ve etkin bir biçimde uygulanması, biyometrik pasaport uygulamasının başlatılması, AB sınırlarına Türkiye'den geçmek isteyen düzensiz göçmenlerin sayısının azaltılması için eğitilmiş sınır birlikleri ve teknolojik araçlarla sınır denetiminin güçlendirilmesi, Türkiye'nin vize politikasının, AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi, etkili bir göç yönetimi sisteminin kurulması, göçmen akımını izlemek ve yasadışı göçmenlerin sınır dışı edilmesi için bir mekanizma kurulması, örgütlü suç, terörizme ve yolsuzluğa karşı mücadelenin güçlendirilmesi, ceza hukukunu ilgilendiren konularda AB ile adli işbirliğinin geliştirilmesi, kolluk kuvvetlerinin güçlendirilmesi, kişisel bilgilerin korunmasıyla ilgili yasal düzenlemenin yapılması, hiçbir ayırım gözetilmeksizin tüm Türk vatandaşlarının serbest dolaşım özgürlüğünün garanti altına alınması, Roman vatandaşların koşullarının iyileştirilmesi, örgütlü suç ve terörizmle ilgili mevcut yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi, özgürlük ve güvenlik konusundaki uygulamaların geliştirilmesi, adil yargılama, ifade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğünün garanti altına alınması (Avrupa Komisyonu, 2013).

Türkiye'nin bu yol haritasında öngörülen kıstaslar konusundaki birinci ilerleme raporu 20 Ekim 2014 tarihinde yayımlanmıştır. Söz konusu raporun değerlendirmesi itibarıyla ılımlı ve Türkiye'nin bu anlaşmanın imzalanmasından itibaren yaptığı reformlara ilişkin olumlu görüşler içerdiği söylenebilir. Göç yönetim sistemini modernleştirme çabasında olan Türkiye bu noktada yasalarını AB müktesebatıyla uyumlu hale getirme kapsamında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası'nı kanunlaştırmıştır. Bu yasa, vize mecburiyeti, oturma ve çalışma izni, uluslararası koruma ve sınır dışı edilme konuları dâhil Türkiye'deki yabancılarla ilgili tüm konuları düzenlemektedir. Aynı zamanda İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü de bu yasa kapsamında kurulmuştur.

Vize serbestisiyle ilgili getirilen kriterlerden en tartışmalı olanı, AB'nin, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne konulan ve mültecilerin statüleriyle ilgili coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasına ilişkin talebidir. Türkiye'nin bu konudaki kısıtlaması, Sözleşme'nin tanıdığı bir hak olup, Sözleşme'deki mültecilere uluslararası koruma sağlama yükümlülüğünün sadece Avrupa'dan gelen mülteciler için uygulanacağı taahhüdünü ortaya koymaktadır.⁸ Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi kısıtlamalar, doğudan gelen mülteci akımının yaratabileceği güvenlik risklerine karşı bugüne kadar korunmuştur. Mültecilere bu şekilde farklı yaklaşılması “iki kademeli sığınma politikası”nın ortaya çıkışıyla sonuçlanmıştır (Kirişçi, 2003: 83). Avrupa'dan gelen mülteciler anlaşmanın öngördüğü haklardan yararlanıp, Türkiye'de sığınma imkânı bulurken, İran ve Orta Asya Ülkeleri gibi Avrupa dışından gelen mülteciler belirli bir yasal statüleri olmadan gayri resmi bir biçimde ülkede kalabilmektedir. Bunlardan bazıları, Türk kökenli olanlara verilen oturma, çalışma izni ve vatandaşlığa başvurma gibi yasal haklardan yararlanabilirken, diğerleri üçüncü ülkelerde yerleşerek hayatlarına devam etmişlerdir (Kirişçi, 2003: 84). Türkiye de, bazı mültecileri güvenli olmayan rejimlerin olduğu ülkelere göndererek, geri göndermeme ilkesini ihlal ettiği için eleştirilmiştir (Kirişçi, 2003: 87).

AB'ye üyelik müzakerelerine göre Türkiye'nin AB müktesebatının sığınma ile ilgili bölümlerini de benimsemesi gerektiğinden bu konu tekrar gündeme gelmiştir. Kıbrıs Rum Kesimi'nin vetosundan ötürü bu konularla ilgili olan 24'üncü fasıl hala açılmamaktadır. Ancak, Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi kısıtlamanın kaldırılması, vize serbestliğiyle ilgili ortaya konulan yol haritasında yer almaktadır. Uluslararası koruma başlığı altında Türkiye'nin, “AB müktesebatına uygun yeni yasal düzenlemeler yapması ve uygulaması, aynı zamanda 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mültecilerle ilgili kısmını ve 1967 Protokolü'nü, geri göndermeme ilkesini benimsemek amacıyla herhangi bir coğrafi kısıtlama olmadan uygulaması gerektiği” belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013). Türkiye'nin önerileri doğrultusunda hazırlanan Meşruhatlı Yol Haritasında ise, coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasının ancak ve ancak AB'ye üye olunduktan sonra mümkün olabileceği yazmaktadır. AB'nin, vize serbestliği için yol haritasındaki tüm

⁸ Bkz. UNHCR (1967).

kriterlerin uygulanmasını talep ettiği düşünüldüğünde, bu meselenin taraflar arasında yeni bir tartışma yaratması beklenmektedir. Türkiye, sığınma politikasını modernleştirmek ve bu konudaki “iki kademeli yaklaşım”ın yarattığı tutarsızlıkları düzeltmek durumunda olsa da, sayıları giderek artan göçmen ve mültecileri ağırlamanın ülke için büyük bir sorun teşkil ettiği de doğrudur.

AB Mülteci Krizi ve Türkiye-AB İlişkileri

2015 yılı yaz ayları, AB sınırlarında, çoğu savaştan kaçan Suriyeli ve Iraklıların oluşturduğu emsali görülmemiş bir mülteci akınına tanık olmuştur. Uluslararası Göç Örgütü’nün verilerine göre, 2015’in ilk dokuz ayında 710.000 mültecinin AB sınırlarından geçtiği görülmektedir. Mülteciler genellikle Ege ve Batı Balkan yollarını kullanarak, Türkiye sahillerinden Ege adalarına veya Türkiye’nin Yunanistan ve Bulgaristan ile olan sınırlarını geçerek Makedonya, Sırbistan ve Macaristan’a geçmişlerdir. Bu süreçte Macaristan sınırlarını kapatma ihtiyacı hissederken, Almanya ve Avusturya tekrar sınır kontrollerini başlatmıştır. Almanya genel olarak mültecilere daha misafirperver bir tutum sergileyip, toplamda 880.000 mülteci ağırlamayı kabul ederken, bazı üye ülkeler kaynak yokluğu veya Müslüman mültecilerin muhtemel entegrasyon sorununa işaret ederek mülteci ağırlamayı reddetmiştir. AB liderleri, kabul edilebilecek toplam mülteci sayısını ve bu sorunla mücadele etme yollarını Konsey toplantılarında tartışmış ve AB içinde en çok mülteciyi ağırlayan İtalya, Yunanistan ve Macaristan’dan 120.000 mültecinin alınmasına karar vermiştir. Suriye ve Irak’taki mevcut durum düşünüldüğünde devam edecek gibi görünen bu sorunu çözmek için AB, Türkiye’ye mülteciler konusunda bir anlaşma teklif etmiştir. Avrupa Komisyonu Birinci Başkan Yardımcısı Timmermans, Komisyon’un ilgili üyeleri ve Almanya Şansölyesi Angela Merkel Türkiye’ye giderek bu konuyu Cumhurbaşkanı ve Başbakan ile görüşmüşlerdir.

Avrupa Komisyonu’nun 6 Ekim 2015 tarihli taslak planı, mülteci sorununu çözmek amacıyla karşılığında Türkiye’ye bazı ödüllerin verileceği bir hızlandırılmış Türkiye-AB işbirliği öngörmektedir. Türkiye’nin mülteci ağırlama kapasitesini destekleyip, Türkiye’ye ve Türkiye üzerinden Avrupa’ya mülteci girişini engelleyerek AB, Türkiye üzerinden AB’ye doğru gelen düzensiz mülteci akımını durdurmayı amaçlamaktadır. Türkiye ile yüksek düzeyde işbirliği öngören eylem planı, Türkiye’yi ikna etmek için bazı ödüller öngörmektedir. Bunlardan birincisi, planda 1 milyar avro olarak gözükken fakat daha sonra 3 milyar avroya çıkartılan fon, ikincisi müzakereler kapsamında ekonomik ve mali politika konulu 17’inci fasıl ve Kıbrıslı Rumlar tarafından engellenen diğer fasıllar dâhil yeni fasılların açılacağı sözü ve üçüncüsü de vize serbestliği sürecinin hızlandırılmasıdır. Bunlara ek olarak, Türkiye ve AB arasında yılda iki kez düzenli Zirve toplantılarının yapılması ve iki taraf arasında enerji, ekonomi, dış ve güvenlik politikası gibi konularda üst düzey diyalog mekanizmaları oluşturulmasıdır. AB’nin mülteci sorunuyla birlikte Türkiye’yle işbirliğine olan ihtiyacının artmasıyla üyelik müzakerelerinin ve vize serbestliği sürecinin hızlanması, Türkiye-AB ilişkileri açısından yeni bir sayfanın açıldığı şeklinde yorumlanabilir. 29 Kasım 2015

tarihindeki Türkiye-AB Zirvesi'nde kabul edilen Ortak Eylem Planı eğer taraflarca etkili bir biçimde değerlendirilebilirse, ortak bir sorunla mücadele edilerek ilişkilerin daha ileri boyutta bir işbirliğiyle gelişmesini sağlayacaktır.

Sonuç

Türkiye-AB ilişkilerinde son dönemde en kritik konulardan birini oluşturan Avrupa'ya vizesiz erişim ve düzensiz göçün önlenmesi konuları birbirleri ile ilintili olarak ilerlemektedir. AB'ye göçün en önemli güzergâhlarından birini oluşturan Türkiye'nin düzensiz göçün önlenmesinde işbirliği içinde olması, AB için en öncelikli konuların başında gelmektedir. Türkiye için ise Geri Kabul Anlaşması ile AB tarafından iade edilecek üçüncü ülke vatandaşlarının oluşturacağı yük önemli bir idari ve teknik kapasite ihtiyacını doğurmaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün oluşturulması bu yönde olumlu bir adımdır ancak gerek bu gibi birimlerin, gerekse sahil güvenlik teşkilatı ve diğer sınır güvenliği birimlerinin daha da güçlendirilmesi gerekmektedir. Uluslararası göç hareketlerinde en çok hedef alınan destinasyonlardan birini oluşturan AB'ye komşu olmak, Türkiye için ister istemez yeni bir rol anlamına gelmektedir: AB sınırlarının koruyuculuğu. Türkiye, AB'nin de yönlendirmesi ve talepleri doğrultusunda bu rolü üstlenmeye itilmektedir. AB'nin dış ilişkileri ve genişleme politikasında uyguladığı koşulluluk bu alanı da şekillendirmektedir. Düzensiz göçün önlenmesinde işbirliği karşılığında AB, vizesiz Avrupa hedefine yönelik imkânlar sağlamakta ve bununla ilgili koşulların yerine getirilmesine bağlı olarak, Türk vatandaşları için kısa süreli Schengen seyahatlerini vizesiz yapabilmeyi mümkün kılma sözünü vermektedir. AB, bunun yanında, düzensiz göçün önlenmesinde işbirliği karşılığında mali yardım, Türkiye ile düzenli Zirve toplantıları düzenlenmesini de içeren daha yakın temaslar, gümrük birliğinin modernizasyonu ve katılım müzakerelerinin canlandırılması gibi ek bazı avantajlar sağlayarak süreci hızlandırmayı hedeflemektedir. Karşılıklı fayda üzerinden ilerleyen göç ve hareketlilik konuları yakın vadede, Türkiye-AB ilişkilerine damgasını vurmaya adaydır. Burada esas mesele, Türkiye ile bu alandaki hızlanan işbirliğinin Türkiye-AB ilişkilerinin diğer alanlarına ve özellikle üyelik müzakereleri sürecine yansıyor yansımayacağıdır. Şüphesiz ki, göç konusunda güçlü bir işbirliğinin oluşturulması iki tarafı daha yakınlılaştırarak ve entegre bir hale getirecektir. Ancak sürecin üyelik ile ilgili boyutu Türkiye'nin siyasi kriterler alanındaki sorunlarını çözmesi ve Avrupa standartlarına uygun bir demokratik ve liberal düzeni oluşturabilmesine bağlıdır.

Kaynakça:

- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu (2015) “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”, <http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/DelegationDocuments/Tender_2012/24-TR.DOC>.
- Avrupa Komisyonu (1964) “Konsey Direktifi 64/221/AT, 25 Şubat 1964, the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health”, *Resmi Gazete*, 056 04/04/1964, 0850-0857, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31964L0221:EN:HTML>>, (8 Kasım 2015).
- Avrupa Komisyonu (1973) “The Agreement Establishing an Association Between the EEC and Turkey and the Additional Protocol”, 24 Aralık 1973, *Resmi Gazete*, C113/28, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf>, (08 Kasım 2015).
- Avrupa Komisyonu (2001) “Konsey Tüzüğü No 539/2001, 15 Mart 2001, listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, *Resmi Gazete*, L81/1-7, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>>, (8 Kasım 2015).
- Avrupa Komisyonu (2013) “Roadmap towards a Visa-free Regime with Turkey”, 16 Aralık 2013, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_vis_a_free_regime_with_turkey_en.pdf>, (8 Kasım 2015).
- Avrupa Komisyonu (2015) “Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq”, 6 Ekim 2015, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.htm>, (29 Ekim 2015).
- Avrupa Parlamentosu (2015) “Irregular Immigration in the EU: Facts and Figures”, Nisan 2015, Briefing Paper, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/5542_02/EPRS_BRI\(2015\)554202_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/5542_02/EPRS_BRI(2015)554202_EN.pdf)>, (8 Kasım 2015).
- Castles, S., de Haas, H. ve Miller, M. J. (2013) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 5. Baskı, (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- ESI-European Stability Initiative (2011) “Visa-free Travel and Asylum”, 30 Haziran 2011, <<http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=532>>, (08 Kasım 2015).
- ESI-European Stability Initiative (2015) “New facts and figures on Western Balkan Asylum Seekers”, 6 Nisan 2015, <<http://www.esiweb.org/pdf/New%20facts%20and%20figures%20on%20WB%20asylum%20claims%206%20April%202015.pdf>>, (8 Kasım 2015).
- Eurostat (2015) “Asylum Quarterly Report”, 16 Eylül 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report>, (8 Kasım 2015).
- France 24 (2013) “Roma deportations split French government”, 27 Eylül 2013, <<http://www.france24.com/en/20130927-france-division-socialist-party-roma-gypsies-people-valls-duflot-immigration-elections>>, (8 Kasım 2015).

- Frontex (2015a) “710,000 Migrants Entered EU in First nine Months of 2015”, 13 Ekim 2015, <<http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>>, (8 Kasım 2015).
- Frontex (2015b) “Eastern Mediterranean Route”, <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>>, (8 Kasım 2015).
- Frontex (2015c) “Western Balkan Route”, <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>>, (8 Kasım 2015).
- Groenendijk, K. ve Guild, E. (2011) *Visa Policy of Member States and the EU towards Turkish Nationals After Soysal*, 2. baskı., Yayın No: 249, (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı).
- Huysmans, J. (2000), “The European Union and Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies*, Aralık 2000, 38(5): 751-77.
- İktisadi Kalkınma Vakfı (2014) “The Visa Requirements for Turkish Citizens are Against the Spirit not only of Turkey’s EU Integration but also of European Integration”, 28 Mayıs 2014, <http://oldweb.ikv.org.tr/icerik_en.asp?konu=haberler&id=695&baslik=%93THE%20VISA%20REQUIREMENTS%20FOR%20TURKISH%20CITIZENS%20ARE%20AGAINST%20THE%20SPIRIT%20NOT%20ONLY%20OF%20TURKEY%92S%20EU%20INTEGRATION%20BUT%20ALSO%20OF%20THE%20EUROPEAN%20INTEGRATION%94>, (8 Kasım 2015).
- Kaya, G. (2014) “Free Movement of Turkish Citizens after the Soysal Judgment”, içinde F. Cengiz ve L. Hoffmann (der.), *Turkey and the European Union: Facing New Challenges and Opportunities*, (Londra ve New York: Routledge), ss.121-37.
- Kirişçi, K. (2003) “The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union-Turkish Relations”, içinde A. Çarkoğlu ve B. Rubin (der.), *Turkey and the European Union: Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics*, (Londra: Frank Cass), ss. 79-106.
- Leyla Ecem Demirkan v Bundesrepublik Deutschland [2013], ABAD, 24 Eylül 2013, Case C-221/11.
- Özler, Z. ve Özsoz, M. (2010) Vize Şikayet Hattı Proje Raporu, Yayın No: 227, (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı).
- Soysal ve Savatli v. Bundesrepublik Deutschland [2009], ABAD, 19 Şubat 2009, Case 228/06.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2015) “Turkish Citizens Living Abroad”, <<http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa>>, (8 Kasım 2015).
- UNHCR (1967) “Reservations and declarations to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees”, 31 Ocak 1967, New York, <<http://www.unhcr.org/4dac37d79.html>>, (8 Kasım 2015).
- Zoetewij Turhan, M. H. (2015) “Turkey on the Tightrope: From Readmission to Visa-Liberalisation Agreement?”, içinde D. Thym ve M. H. Zoetewij Turhan (der.), *Rights of Third Country Nationals under EU Association Agreements: Degrees of Free Movement and Citizenship*, (Leiden ve Boston: Brill Nijhoff), ss. 147-68.